

1. Introduzione

Prima di poter procedere alla disamina del contratto integrativo e decentrato nell'ente locale, sicuramente è obbligo per chi redige questo testo, procedere con una breve descrizione generale di questo livello di contrattazione all'interno di ciò che, oggi, viene chiamato "pubblico impiego privatizzato"¹ dalla maggioranza della dottrina (con l'importante eccezione di Mario Rusciano² che mai si è arreso a tale idea ed ha sempre ribadito la propria profonda concezione di "“*contrattualizzazione compatibile*”, data l'insopprimibile presenza, in tutta la l'operazione, di un interesse terzo rispetto a quello dei contraenti, ossia l'interesse generale”).

I livelli di contrattazione si articolano in ragione della struttura dei soggetti interessati: pertanto ne troveremo una nazionale di comparto ed una decentrata³. I contratti decentrati ed integrativi, definiti anche contratti di secondo livello, in ragione della loro gerarchica subordinazione al contratto collettivo nazionale di comparto⁴ anche detto di primo livello, hanno una funzione integrativa, appunto, del contenuto, di questi ultimi, ove ciò sia espressamente consentito. Questo livello di contrattazione è sottoscritto nel ristretto ambito territoriale se non addirittura strettamente locale (dipende dalla struttura della P.A. di riferimento).

L'autonomia di cui godeva la contrattazione decentrata, è stata fortemente ridimensionata nel 2009 (riforma Brunetta) da un legislatore intento a dover contenere la spesa pubblica, ma anche particolarmente attento ad attrarre l'attenzione dei media e delle masse.

Le riforme della pubblica amministrazione degli anni '90, non erano molto dissimili dalla riforma Brunetta sul piano di efficacia, produttività ed efficienza (elementi di

¹ “*La privatizzazione del pubblico impiego è stata definita come il più importante cambiamento del diritto amministrativo italiano nel XX secolo*” **S. Battini** *Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”: una prima valutazione in Il “Piano Brunetta” e la riforma della pubblica amministrazione*, R.Perez (a cura di) Maggioli Editore, 2010, Atti dal seminario su: il “Piano Brunetta” e la riforma della pubblica amministrazione, tenuto nella facoltà di Scienze Statistiche della Sapienza Università di Roma il 13 maggio 2009, p.21

² Cfr **R. Santucci** *Il lavoro pubblico in AA.VV. Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro, Studi in onore- lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, G.Giappicchelli Editore, Torino, 2013 pp. 16 e ss.

³ “*I contratti collettivi quadro, tutt'oggi menzionati nell'art. 41 del d.lgs. 165/01 come modificato (...)*hanno funzione ormai ristretta alla determinazione dei comparti ed all'individuazione di un'uniformedisciplina di determinate materie e istituti per il personale di più comparti” **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo nel pubblico impiego*, Key editore, Milano, 2015, p.37

⁴ Vedi *infra* paragrafo 2, rapporti con la contrattazione nazionale

cui la contrattazione decentrata è strumento fondamentale), ma questi obiettivi, in effetti, non sono stati perseguiti fino in fondo, “né per colpa sindacale, (...) né per colpa dei lavoratori, ma perché un’influente burocrazia non voleva né perdere il proprio napoleonico potere né trasformare i propri rituali” così da creare l’effetto di una parziale applicazione delle riforme o di una loro “sostanziale disapplicazione”⁵. L’attuale quadro normativo delle relazioni sindacali, per essere colto in quella che è la propria profondità e nella diversità profonda con il settore privato, deve essere comparato con l’Accordo Quadro del 22/01/2009 sugli assetti contrattuali, che, per la parte pubblica, è stato recepito con l’intesa del 30/04/2009, che a sua volta ha generato la legge delega 15/2009 e quindi il D.Lgs. 150/2009 (la citata riforma Brunetta): le relazioni sindacali (molto ridimensionate) basano il proprio modello tipico, oggi, in particolar modo sullo strumento della contrattazione di secondo livello, che, pertanto, deve essere valorizzata al massimo⁶. La contrattazione decentrata integrativa, assume, a seguito dell’intesa 30/4/2009 e della seguente riforma Brunetta, il ruolo centralissimo di strumento fondamentale per migliorare la produttività e l’efficienza del pubblico impiego: è finita l’epoca della distribuzione a pioggia delle risorse destinate alla produttività, viene infatti introdotto il nuovo meccanismo delle *performace* che è improntato a voler promuovere la P.A. come un soggetto che agisce *nel* mercato (e non *di* mercato)⁷ si vuole, cioè, promuovere efficacia, efficienza e produttività del pubblico impiego con i meccanismi del settore privato, pur sempre nel rispetto dell’art. 97 Cost. (percorso in verità già iniziato nel 1992 con la legge delega 421).

Lunghissime ed asprissime considerazioni in merito sono state trattate dalla dottrina: per un autorevole Mario Rusciano “*il legislatore dichiara di voler perseguire l’aumento della managerialità, in sintonia con i principi di un’amministrazione orientata al risultato; e lo fa eliminando le espressioni più caratteristiche della managerialità, con le nuove regole sulla premialità del personale e su responsabilità*

⁵ Cfr **A. Focillo**, *Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego, evoluzione e commento*, Aracne, Roma 2013, p.39

⁶ **L. del Frate**, *Il sistema delle relazioni sindacali nel diritto del lavoro pubblico, relazioni sindacali, istituti di partecipazione e contrattazione integrativa, appunti del seminario presso SSPAL Lombardia-Piemonte-Liguria, Bergamo 10/5/2012 Milano 15/5/2012*, internet <http://elicaweb.sspal.lombardia.it/immagini/TESTO2.pdf>, pp.2 e ss

⁷ **S. Battini** *Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”*: una prima valutazione in *Il “Piano Brunetta”* cit p.39

e sanzioni disciplinari”⁸. Rusciano difende drasticamente la posizione di allontanamento dei due settori per quanto riguarda la funzione, la natura e l’efficacia del contratto (effetto contrario dell’intento dichiarato della riforma che, secondo chi redige questo testo, si muove nel senso dell’allontanamento tra pubblico e privato); per Stefano Battini, la riforma Brunetta impone al datore di lavoro pubblico, che deve perseguire l’interesse pubblico, un approccio che il datore di lavoro privato persegue in modo spontaneo e cioè valutare i dipendenti e distribuire in modo selettivo i premi o irrogare le sanzioni⁹. Secondo Battini, questa altro non è che una risposta alla prassi negoziale che negli ultimi quindici anni ha visto la distribuzione degli incentivi non legata all’effettiva produttività del personale, anche se, il rigido meccanismo introdotto dalla legge non è stato sicuramente ragionevole: l’opinione di Battini si può riassumere con: *“una gestione efficiente dei premi e delle punizioni difficilmente può essere imposta da norme. Essa molto dipende dal sistema di incentivi che guida colui che premia e punisce”*¹⁰ ; ancora, secondo Annamaria De Franco, il percorso fortemente opinabile del legislatore, già dopo il fallimento della prima riforma del 1983 (legge n. 93), è quello di una sostanziale equivalenza, tra le prestazioni di un’impresa e quella di una P.A.. Tale concezione è stata avallata, in più occasioni, dalla Corte Costituzionale, che ha affermato che il modello strutturale del lavoro subordinato privato, improntato a logiche di mercato, sia applicabile a quello del pubblico impiego seppur volto al perseguimento dell’interesse generale, perché i due modelli si contemperano proprio nella disciplina contrattuale: *“ un condizionamento imposto sin dalla prima fase della riforma (1992-1993), mantenuto nella seconda(1995-1997), rafforzato nell’era della Legge Brunetta (soprattutto nei confronti della contrattazione integrativa)”*¹¹. L’imposizione di modelli privatistici soprattutto nella misurazione della performance, secondo chi redige questo testo, altro non fa che allontanare e separare ancora di più il modello del lavoro pubblico da quello privato. Divisione che si palesa nei limiti alla contrattazione imposti dalla riforma e dall’eteronomia delle fonti.

⁸ Cfr **R.Santucci** *Il lavoro pubblico* in AA.VV. *Il contributo*, cit p. 19

⁹ per una trattazione più specifica vedi *infra*, paragrafo 2: *Rapporto con i poteri datoriali*

¹⁰ **S. Battini** *Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”*: una prima valutazione in Il “Piano Brunetta” cit pp.30 e ss

¹¹ **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo*, p.11

L'interdipendenza che però lega le vicende della contrattazione decentrata nella P.A. e quelle del medesimo livello di contrattazione negli enti locali, difficilmente potrà permettere una trattazione distinta e separata degli istituti, essendo questi i medesimi per entrambe le contrattazioni (anche perché il “ *decreto 150/2009 è fatto ad immagine e somiglianza di una sola amministrazione, cioè, quella ministeriale*”¹² e quindi tutte le altre si sono dovute adeguare). Pertanto, la trattazione degli argomenti che segue, verrà sviluppata sulle argomentazioni in ordine generale con richiami specifici agli enti locali, soprattutto per la parte dei soggetti, dei contenuti e della procedura. Nella parte finale sarà esposta un'analisi di un contratto decentrato di un ente locale.

2. Rapporti con la contrattazione nazionale, la legge ed i poteri datoriali

Rapporto con la legge

I rapporti tra i diversi livelli di trattativa ed in generale, tutte le relazioni sindacali, pur essendo affidati alla contrattazione collettiva, rimangono fortemente condizionati dal legislatore. Diversamente che nel settore privato (nonostante gli sforzi fatti fin dalla prima riforma verso un “lavoro pubblico privatizzato e contrattualizzato”) ove la contrattazione collettiva può svolgersi su ogni materia in ragione del principio di libertà sindacale di cui all'articolo 39 Cost., nel settore pubblico sono precisate dalla legge le materie rispetto alle quali è del tutto esclusa la possibilità, ma soprattutto la legittimità, di un intervento della contrattazione collettiva.¹³ Ancor prima di intervenire sulla definizione di limiti della contrattazione¹⁴ il legislatore è intervenuto a rafforzare la posizione della legge, attribuendole una “resistenza” nella successione temporale legge-contratto : art. 2, comma 2, 2° periodo, D. Lgs. 165/2001: “*Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*”. Questa modifica, apportata

¹² A. Focillo, *Il rapporto*, p. 41

¹³ Cfr R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, quinta edizione, Giuffrè editore Milano, 2012 pp. 230 e ss.

¹⁴ Vedi *infra* paragrafo 3

direttamente dalla L.D. 15/2009, che, tra l'altro ne ha disposto l'immediata applicabilità, ribalta completamente la derogabilità in melius del contratto collettivo nazionale rispetto alla legge¹⁵. La riforma Brunetta, quindi, non solo fa correre un confine interno e non più solo esterno tra contrattazione e legge, imponendo limiti di materia, ma si spinge oltre, capovolgendo *“il senso della norma anti-rilegificazione, trasformandola nel suo opposto, cioè in presunzione di inderogabilità della futura legislazione.”*¹⁶ Le clausole dei contratti collettivi contrastanti (articolo 2 comma 3 bis D.Lgs. 165/2001) con le citate prescrizioni normative, immediatamente applicabili, divengono irrimediabilmente contrarie a norme imperative e pertanto nulle, ai sensi dell'art. 1339 c.c.¹⁷ e ove possibile sostituite ai sensi dell'art. 1419 del c.c.¹⁸. Non essendo richiamato dalla norma il 1° comma dell'art. 1419, essa ci induce a ritenere che la nullità della clausola non si applichi all'intero contratto collettivo. La clausola nulla nel caso in cui non possa operare la sostituzione, sarà sostituita con un'altra da negoziare con i sindacati, oppure, adottata unilateralmente dalla pubblica amministrazione¹⁹.

Con questo intervento, si sancisce drasticamente l'intangibilità delle disposizioni speciali, cioè derogatorie del diritto di lavoro privato in quanto applicate al pubblico impiego, realizzando, così, non solo una ri-pubblicizzazione dello stesso, ma anche difendendo tale ri-pubblicizzazione da eventuali attacchi da parte della giurisprudenza.²⁰ La nuova formulazione dell'art. 2 comma 2 del D. Lgs. 165/2001 arriva a sottrarre all'autonomia negoziale collettiva quella generale legittimità derogatoria, espressa o implicita (incompatibilità) nei confronti di tutti gli atti unilaterali (regolamenti, statuti etc.). Pertanto il nuovo assetto legislativo, dispone le fonti disciplinanti il pubblico impiego, in tre categorie generali: 1 - quelle del D.Lgs. 165/2001 imperative e pertanto non derogabili; 2 - le norme non contenute nel citato decreto, ma applicabili ai pubblici lavoratori, derogabili solo se dalle stesse previsto

¹⁵ Cfr **L. del Frate**, *Il sistema delle relazioni sindacali*, pp.9 e ss.

¹⁶ **S. Battini** *Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”: una prima valutazione in Il “Piano Brunetta”* p.29

¹⁷“ *Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge o da norme corporative, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti”*

¹⁸“1. *La nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell' intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità. 2. La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative.”*

¹⁹ **A. Focillo**, *Il rapporto*, p. 13

²⁰ Cfr **L. del Frate**, *Il sistema delle relazioni sindacali*, pp.10 e ss.

(quale norma che invade le materie di competenza della contrattazione autorizzerebbe la medesima fonte negoziale e derogarla?); 3 - le norme del codice civile applicabili al rapporto di lavoro privato, derogabili in melius.²¹ Deve comunque citarsi, per completezza di esposizione, che la sanzione di nullità delle clausole del contratto collettivo era già stata utilizzata dalla Giurisprudenza²² nel termine però di nullità per “impossibilità giuridica dell’oggetto” (artt. 1346 e 1418 c.2, c.c.²³), nei casi in cui tali clausole invadessero la sfera riservata alla legge.²⁴

Per quanto riguarda la contrattazione integrativa negli enti locali, esisteva un obbligo di adeguamento dei contratti vigenti all’entrata in vigore della modifica normativa, doveva attuarsi, entro il 31/12/2011 (con una dilazione di 12 mesi rispetto agli altri integrativi). Tale obbligo di adeguamento valeva, chiaramente, per i soli contratti integrativi in essere alla data di entrata in vigore del decreto 150/2009, essendo tutti gli altri contratti stipulati successivamente, soggetti “ipso iure” alla nuova disciplina. Sicuramente interessante è stato il caso degli adeguamenti in ragione di “merito e premi”: l’adeguamento, infatti, si è dovuto attuare senza il rinnovo della contrattazione collettiva nazionale (l’ultima per il comparto Regioni e enti locali, ricordiamo, è quella del 2009) pertanto in sede decentrata è stata rinegoziata la spesa tenendo conto dei nuovi principi sanciti dalle norme imperative. Senza l’aiuto del CCNL chiamato a stabilire le regole generali²⁵ gli organi preposti alla verifica del rispetto dei limiti finanziari²⁶ hanno sollevato numerosi rilievi, con la conseguenza che molti enti locali hanno sospeso il pagamento del trattamento accessorio creando un diffuso contenzioso.²⁷

Rapporto con i poteri datoriali

Alla luce di quanto finora trattato, risulta evidente, la notevole distanza che viene posta dal legislatore tra il rapporto di lavoro pubblico e quello privato. Nello stesso

²¹ Cfr **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo*, p.19

²² Es. TAR Lazio, Roma sez. I, 4/11/2004, n.12370 in Gius. Civ., 2005, I, 2522

²³ **Art. 1346 c.c.** “*L’oggetto del contratto deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile*”, **art. 1418 c.2, c.c.** “*Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall’articolo 1325, l’illiceità della causa, l’illiceità dei motivi nel caso indicato dall’articolo 1345 e la mancanza nell’oggetto dei requisiti stabiliti dall’articolo 1346*”

²⁴ Cfr **A. De Franco**, *ibi*, p.20

²⁵ Vedi *infra*, stesso paragrafo, rapporto tra contratti di primo e secondo livello

²⁶ Vedi *infra*, paragrafo 3 e paragrafo 5

²⁷ Cfr **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo*, p.39

senso la legge ha rinvigorito, i poteri datoriali di carattere privatistico, sottraendoli ad ingerenze sia sostanziali che procedurali da parte sia della contrattazione, che della concertazione²⁸. Viene stabilito infatti che, in virtù del rapporto di lavoro con cui il lavoratore si obbliga alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro, a questi spetti la piena legittimità del potere direttivo e disciplinare. Nel rafforzare la posizione del dirigente-manager-datore di lavoro, il legislatore opera su due direttrici: la prima con la quale fa rientrare nei poteri dirigenziali la gestione delle risorse umane, l'altra con la quale afferma che l'unico rapporto di relazione con i sindacati sia quello dell'informazione. Deve pertanto ritenersi venuta meno la concertazione quale modello di relazione sindacale e con essa anche il confronto, l'esame e la consultazione a meno che queste non siano direttamente disposte da previsioni di legge. Le relazioni sindacali si basano sull'informazione, spesso addirittura successiva²⁹. Rimane valido l'articolo 10 del CCNL 1/4/1999 per i quali la delegazione trattante è composta dai dirigenti e per gli enti privi di dirigenza, dai responsabili degli uffici o dei servizi. Pertanto nella piena disposizione dei propri poteri di datore di lavoro privatizzato, il dirigente, solitamente viene eletto presidente della delegazione trattante (ciò verrà analizzato nel dettaglio nel successivo paragrafo 4) e solamente in questa sede, cioè nella contrattazione decentrata ed integrativa, rimane un barlume di confronto, negoziazione, concertazione sindacale, che nella restante dialettica datore di lavoro-rappresentanti sindacali, è venuta meno.

La specificità del datore di lavoro pubblico ed il difficile confine tra la macro organizzazione (competenza esclusiva di legge) e la micro organizzazione che gli compete completamente³⁰, rendono palesi le divergenze tra rapporto di lavoro con la P.A. e rapporto di lavoro privato.³¹

Il dirigente-manager-datore di lavoro, nel nuovo assetto "Brunetta" diviene soggetto passivo ed attivo, centralissimo quindi, per quanto concerne il meccanismo della *performance*, fulcro della riforma. Ogni P.A. e, quindi, ogni ente locale, deve dotarsi di un sistema di valutazione e misurazione della performance organizzativa e

²⁸ La concertazione si può dire ormai sparita, ad opera della riforma Brunetta, dalle relazioni sindacali nel pubblico impiego, secondo il rapporto tra i poteri datoriali e la controparte sindacale, come evidenziato più avanti nel testo.

²⁹ Cfr **L. del Frate**, *Il sistema delle relazioni sindacali*, pp.14 e ss.

³⁰ Vedi *infra*, paragrafo 3 I limiti alla contrattazione

³¹ Cfr **P. Lattari**, *Il diritto sindacale del pubblico impiego privatizzato*, Armando Curcio Editore, Roma, 2013, p.47

individuale: ogni dipendente viene valutato, i dirigenti da un organismo indipendente e gli altri dal dirigente di riferimento. La maggiore novità introdotta è quella della graduatoria che prevede tre fasce di merito: *“un quarto dei dipendenti deve essere collocato in paradiso, metà in purgatorio e un quarto all’inferno. La collocazione in paradiso per tre anni consecutivi, oltre ad assicurare la misura massima del trattamento accessorio o della retribuzione di risultato (che non deve essere inferiore al 30% per i dirigenti) costituisce titolo prioritario per conseguire progressioni economiche e di carriera nonché premi ed opportunità. La collocazione all’inferno, oltre ad escludere il diritto di trattamento accessorio collegato alla performance individuale, può rilevare anche sul piano sanzionatorio”*³². Il contratto integrativo non può incidere sul ciclo di misurazione valutazione delle *performance*,³³ ma qualche giuslavorista, ritiene che, in effetti, ciò possa anche esser sottratto al potere negoziale perché può ben rappresentare la versione aggiornata e attuale del “buon funzionamento” delle P.A., quale diretta derivazione costituzionale ex art. 97 Cost., derivazione che comunque andrebbe declinata ed inserita nella rinnovata realtà socio economica attuale. Diviene pertanto logico ipotizzare che, nel rapporto di lavoro pubblico, la prestazione lavorativa si stia trasformando, divenendo, non tanto un’obbligazione di risultato quanto, piuttosto, un’obbligazione “influenzata dal risultato”, volendo esprimere, con questo termine, il meccanismo per il quale dal risultato atteso sono influenzati anche alcuni elementi sinallagmatici dello stesso rapporto di lavoro attinenti alla prestazione, come la retribuzione ed il sistema delle progressioni orizzontali.³⁴

Rispetto all’obbligo di porre i dipendenti valutati nelle tra fasce di merito, Mario Rusciano, che non è mai stato sostenitore della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, afferma addirittura che il legislatore è affetto da schizofrenia: da un lato nella legge formalmente proclama la modernità del manager pubblico, ma poi in concreto riafferma la vecchia prassi burocratica di inchiodare il dirigente a comportamenti dettagliatamente previsti per legge ed incrementati da una buona dose

³² **S. Battini** *Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”*: una prima valutazione in *Il “Piano Brunetta”* cit p. 30

³³ Vedi *infra*, paragrafo 3

³⁴ **F. Patroni Griffi** *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard* in *Il “Piano Brunetta” e la riforma della pubblica amministrazione*, R.Perez (a cura di) Maggioli Editore, 2010, Atti dal seminario su: il “Piano Brunetta” e la riforma della pubblica amministrazione, tenuto nella facoltà di Scienze Statistiche della Sapienza Università di Roma il 13 maggio 2009, pp.42 e ss

di spirito repressivo.³⁵ Anche Focillo vede il medesimo spirito repressivo, (benché sostenitore della privatizzazione e della contrattualizzazione del pubblico impiego, quindi in posizione antitetica a Rusciano), quando sostiene che le riforme precedenti si proponevano di valorizzare chi lavorava nella P.A., mentre la Brunetta considera il dipendente in termini negativi, valutandolo a prescindere un “fannullone” e quindi da penalizzare, punire e non certo da retribuire adeguatamente. Sono stati ridefiniti i diritti ed i doveri del dipendente obbligando il dirigente detentore dei poteri del datore di lavoro, a sanzionare il comportamento scorretto, ampliando di certo il proprio potere decisionale ed al contempo vincolandolo a comportamenti obbligati per legge. Questo tipo di obbligo può finire per nutrire rapporti di clientelismo ed abusi, se non veri e propri soprusi.

Pertanto, nel rapporto con i poteri datoriali, non si può non affermare che la contrattazione collettiva decentrata è stata ridimensionata, benché sia proprio la contrattazione di secondo livello che, seppure con questi importanti limiti³⁶ è volta a remunerare quella produttività e quel merito che derivano dalla valutazione del manager-datore di lavoro, nel ciclo della performance, vero e proprio fulcro della riforma³⁷.

Rapporto con la contrattazione nazionale

Il D.Lgs. 165/2001 pur avendo ridimensionato la contrattazione collettiva nazionale nei confronti di legge e poteri datoriali, la rinvigorisce nei confronti della decentrata. Viene così deciso di rimettere alla stessa contrattazione collettiva la disciplina della struttura contrattuale, della durata dei contratti di primo e secondo livello (con coincidenza della vigenza economica e giuridica) nonché dei rapporti tra i livelli contrattuali collettivi: viene confermato così il rapporto di gerarchia tra i livelli, nel senso di subordinazione dell'integrativo rispetto al nazionale sia per i contenuti che per la competenza, per le regole e per le procedure da attivare. Il secondo livello, infatti, si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dal primo livello e tra i soggetti e con le procedure che questi prevedono. La riforma prevede, in sostanza, che sia la contrattazione nazionale a guidare la decentrata. Viene così applicata a tutta

³⁵ Cfr **R. Santucci** *Il lavoro pubblico* in AA.VV. *Il contributo di Mario Rusciano*, p. 20

³⁶ Vedi *infra*, paragrafo 3

³⁷ Cfr **A. Focillo**, *Il rapporto*, pp.40 e ss

la P.A. ciò che per gli enti locali era stato fissato nei precedenti CCNL e cioè l'indicazione dei termini delle sessioni negoziali così che, alla scadenza, le parti riassumano le iniziali libertà e prerogative, ma, soprattutto, ottenendo la fine della durata ad oltranza che ne determinava lo stallo.³⁸

Il legislatore si preoccupa così di preservare la centralità del contratto nazionale anche a garanzia del contenimento della spesa, prevedendo un procedimento sanzionatorio forte a presidio di questa gerarchia contrattuale, tale e quale a quello che ha posto a difesa della legge inserendo norme imperative nel D.Lgs 165/2001³⁹: nullità delle clausole dell'integrativo in contrasto con le disposizioni della contrattazione nazionale (come nel rapporto con la legge, anche qui non opera il primo comma dell'articolo 1419 c.c.).

Le regole che vengono sancite nel primo livello *“si traducono in precisi limiti agli autonomi spazi negoziali di secondo livello di contrattazione che, se violati, sono causa di nullità delle clausole difformi”*⁴⁰. È obbligo comunque precisare che fino al prossimo rinnovo contrattuale per il comparto Regioni e Autonomie Locali (fermo al 2009) l'obbligo di adeguamento previsto per il solo integrativo, permette la possibilità di esistenza legittima di contratti decentrati difformi dal nazionale: il contrasto tra le due fonti diviene apparente in questo caso, perché legittimato dal complesso quadro normativo, infatti le clausole del collettivo nazionale, se in contrasto con le norme imperative contenute nel D.Lgs. 165/2001, sono nulle e conseguentemente non possono sortire nessun effetto caducatorio, soprattutto verso gli integrativi che, nelle more del rinnovo contrattuale collettivo nazionale, vi si sono già adeguati⁴¹. Si deve comunque sottolineare che la sostituzione automatica delle clausole difformi nel rapporto tra diversi livelli di contrattazione collettiva, invero, benché costituisca un'assoluta novità legislativa, è stato un intervento superfluo. La giurisprudenza di merito⁴² e di legittimità, in una corrente maggioritaria, già da tempo

³⁸ Cfr **L. del Frate**, *Il sistema delle relazioni sindacali*, pp.16 e ss

³⁹ Vedi *supra*, stesso paragrafo, rapporti con la legge

⁴⁰ **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo*, p.40

⁴¹ Vedi *supra*, stesso paragrafo, rapporti con la legge

⁴² *“la difformità esistente tra la clausola contenuta in un contratto collettivo di lavoro decentrato e la normativa prevista dai contratti di comparto degli enti pubblici non economici importa nullità della clausola difforme, per cui il giudice non può, su richiesta delle parti dare applicazione ad una clausola contrattuale nulla per violazione di norma imperativa e deve rilevare d'ufficio ed in via incidentale la nullità della clausola”* Tribunale di Reggio Calabria 31/3/2005 in *Giur. Merito*, 2005,12, 2785

considerava la nullità sostitutiva come lo strumento volto a realizzare di fatto la coerenza tra i livelli contrattuali all'interno di sistema in cui il primo livello aveva prima, come ha oggi, ruolo ordinante.

Esisteva anche, e deve citarsi per completezza di esposizione, una corrente minoritaria che seguiva un orientamento gius-sindacale, secondo la quale in caso di contrasto tra integrativo e nazionale, si verificava l'inefficacia o l'inapplicabilità delle clausole contrastanti, orientamento chiaramente volto a manifestare disagio verso un istituto presente solamente nel settore pubblico e assolutamente sconosciuto nel privato, quale è, di fatto e di diritto, l'efficacia reale del collettivo rispetto all'integrativo. Nuovamente, infatti, si può osservare una netta differenza tra pubblico e privato: in quest'ultimo l'efficacia reale opera solo nel rapporto tra contratto collettivo e contratto individuale (ex art. 2077 c.c.⁴³) in quanto non esiste nessun rapporto gerarchico o temporale tra diversi livelli di contrattazione, le cui discrasie vengono risolte in sede privatistica.⁴⁴

3. Limiti alla contrattazione: la Riforma Brunetta ed il debito pubblico

Il nuovo testo del D.Lgs. 165/2001 pone dei limiti interni ed esterni alla contrattazione collettiva e cioè limiti di competenza per materia e vincoli di finanza pubblica.

Alla luce di quanto argomentato nel paragrafo precedente (norme imperative), devono essere letti i limiti di materia inseriti dal D.Lgs. 150/2009, al secolo "Riforma Brunetta", novellando l'art. 40 c. 1 del D.Lgs. 165/2001: sono state espressamente introdotte ipotesi di esclusione assoluta⁴⁵ di competenza di intervento del potere negoziale, ipotesi di competenza limitata ed ipotesi di competenza esclusiva. Il legislatore, nella redazione del testo della novella inizia subito circoscrivendo gli ambiti della contrattazione⁴⁶, prosegue restringendone ulteriormente l'ambito

⁴³ "1. I contratti individuali di lavoro tra gli appartenenti alle categorie alle quali si riferisce il contratto collettivo devono uniformarsi alle disposizioni di questo. 2. Le clausole difformi dei contratti individuali, preesistenti o successivi al contratto collettivo, sono sostituite di diritto da quelle del contratto collettivo, salvo che contengano speciali condizioni più favorevoli ai prestatori di lavoro.

⁴⁴ Cfr **A. De Franco**, *Il Contratto collettivo*, pp. 40 e ss

⁴⁵ In realtà mai scomparsa dei testi normativi, ma di fatto non ignorate nella prassi contrattuale, dopo la trasformazione delle norme del Decreto in "norme imperative", acquistano ben altra valenza.

⁴⁶ "La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali"